

## La Orden Europea de protección en cifras

**Juan Carlos VEGAS AGUILAR**

Doctor en Derecho, Universitat de València

**Raquel BORGES BLÁZQUEZ**

Contratada Predoctoral FPI, Universitat de València

**Elisa SIMÓ SOLER**

Doctoranda, Universitat de València

Diario La Ley, Nº 9118, Sección Tribuna, 15 de Enero de 2018, Editorial Wolters Kluwer

**LA LEY 79/2018**

### I. La orden europea de protección como instrumento para la protección de víctimas

En el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), existe un instrumento jurídico básico en materia de protección de víctimas en el ámbito de la Unión Europea: la Directiva 2011/99/UE (LA LEY 24459/2011) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Orden Europea de Protección de 13 de diciembre de 2011. Dicho instrumento, fundamentado en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, es una de las materializaciones de la cooperación internacional entre Estados de la UE en cuestiones penales.

La Orden Europea de Protección ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico en virtud de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* (1), en los arts. 130 al 142 (LA LEY 17707/2014). La Orden Europea de Protección aspira a ser un mecanismo que garantice a las víctimas su derecho fundamental a la libertad de movimiento dentro de la Unión en unas condiciones libres de violencia. De ahí que las víctimas puedan beneficiarse de un catálogo de medidas de protección ante un intento de atentar contra su derecho a la vida, su integridad física o psíquica, su libertad individual, su integridad sexual o su seguridad.

En consecuencia, podrá dictarse una Orden Europea de Protección cuando una persona decida trasladarse de un Estado Miembro a otro y exista un riesgo objetivo de que su permanencia en ese otro Estado puede suponer un peligro para cualquiera de los derechos enunciados.

En el contexto de protección transnacional en el que se inscribe la Orden Europea de Protección cabe advertir que las víctimas de violencia de género devienen sujetos en los que este instrumento tiene una incidencia decisiva (2). La violencia de género es un problema que afecta a la totalidad de Estados de la Unión Europea por lo que se requiere la puesta en práctica de mecanismos jurídicos capaces de hacer frente a esta realidad compartida.

### II. La violencia sobre las mujeres en cifras

La violencia en la familia no es un hecho nuevo, siempre ha existido. Es cierto que se ha tratado de un fenómeno escondido de la luz pública, rodeado de una coraza de silencio, y relegado al ámbito privado de las parejas. Los motivos son múltiples, aunque el principal puede ser que en la mayoría de las culturas el hogar se halla en la esfera privada y oculta de las personas. Es cierto que la violencia no es una cualidad exclusiva de los hombres. Sin embargo, no es menos cierto que dicha propensión a la violencia no se distribuye equitativamente entre los dos sexos, los varones cometen un 85% de los homicidios. Las mujeres también matan, pero son casos que por su rareza despiertan tanta curiosidad, como indignación (3). La violencia sobre las mujeres en general y la violencia doméstica en particular son consecuencia de la desigualdad existente en nuestra sociedad (4): las mujeres maltratadas suponen estadísticamente el mayor porcentaje de víctimas de la violencia en el ámbito familiar.

Para analizar la prevalencia de este tipo de violencia, podemos acudir a la última macroencuesta de violencia contra la mujer (5) así como a la encuesta realizada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) encargada de recoger y difundir información sobre los derechos fundamentales en la unión (6).

Por lo que respecta a la macroencuesta, se trata de una encuesta de victimización realizada a mujeres residentes en España de 16 o más años (7). En cuanto a la encuesta del FRA está basada en entrevistas realizadas a 42.000 mujeres de 15 o más años en los 28 (27+1) estados miembros de la Unión Europea (8). Es por ello que los datos que vamos a barajar son estimaciones.

Ambas encuestas se refieren únicamente a la violencia revelada, es decir, a aquella que las víctimas han condenado abiertamente. Conocer las cifras exactas de violencia sobre la mujer, así como la verdadera magnitud del problema, es algo que estamos muy lejos de alcanzar; y probablemente nunca lo conozcamos con exactitud. La esfera de lo privado en la malentendida intimidad del hogar invisibiliza la situación, y «lo que no se nombra no existe» (9) .

Por tal motivo, el conocimiento, manejo y tratamiento de los datos debe servir para dar una idea, lo más aproximada posible a la realidad, de la magnitud del problema al que nos enfrentamos; con el objeto de dedicar de manera eficiente y efectiva los recursos necesarios para su erradicación. Uno de estos recursos es la Orden Europea de Protección. Este instrumento, aplicable en todo el territorio de la Unión Europea, busca dotar de protección a todas aquellas víctimas que pretendan ejercer su derecho fundamental de libre circulación por el territorio de la UE. Asimismo, estos datos nos deberán dar una idea de la importancia que la Orden Europea de Protección puede tener a la hora de otorgar protección a las víctimas de violencia de género, que también se incluyen en el elenco de víctimas protegidas por dicha orden.

## 1. Violencia sobre la mujer en España

Para analizar los datos de la Macroencuesta de violencia contra la mujer de 2015 diferenciaremos entre varios tipos de violencia, a saber: violencia física (10) , violencia sexual (11) , violencia psicológica (12) —de control y emocional—, violencia económica (13) y violencia de género en el colectivo específico de víctimas extranjeras (14) . De manera conjunta analizaremos también los datos sobre órdenes de protección adoptadas durante el primer trimestre de 2017, datos que pueden ser interesantes para aplicarlos a las órdenes europeas de protección.

Un 10,4% de las mujeres residentes en España de 16 años o más han sufrido violencia física por parte de alguna pareja o ex pareja en algún momento de su vida. Si afinamos un poco más la mirada y únicamente nos centramos en aquellas mujeres que han tenido pareja, el 9,5% de las nacionales han sido víctimas de esta violencia por parte de su pareja o ex pareja frente al 20,5% de las nacidas en el extranjero (15) .

Asimismo, se estima que un 8,1% de las mujeres residentes en España de 16 años o más han sufrido algún tipo de violencia sexual en el ámbito de la pareja a lo largo de su vida. Este porcentaje vuelve nuevamente a distribuirse de manera desigual si atendemos a la nacionalidad de la mujer, pues un 7,5% de las mujeres autóctonas han sufrido este tipo de violencia, frente al 15,5% de las nacidas en el extranjero. Siendo un dato a destacar, las mujeres cuya última pareja nació en el mismo país extranjero son las más vulnerables a este tipo de violencia, alcanzando cifras de hasta el 24,4% (16) .

Por otro lado, un 25,4% de las mujeres residentes en España de 16 o más años han sufrido violencia psicológica de control por parte de alguna pareja o ex pareja en algún momento de su vida. Las víctimas extranjeras de este tipo de violencia vuelven a ser muy superiores a las nacionales. Mientras el 24,3% de las mujeres nacidas en España han sufrido este tipo de violencia por parte de alguna pareja o ex pareja, las nacidas en el extranjero alcanzan la cifra de 42,7 (17) .

Además, un 21,9% de las mujeres residentes en España de 16 años o más ha sufrido violencia psicológica emocional por parte de alguna pareja o ex pareja en algún momento de su vida. De estas, el 21,3% había nacido en España y el 34,7% en el extranjero (18) .

En última instancia señalar que un 10,8% de las mujeres de 16 o más años residentes en España han sufrido violencia económica por parte de alguna pareja o ex pareja. Las víctimas extranjeras vuelven a doblar sobradamente a las nacidas en España, siendo un 9,9% el porcentaje de víctimas autóctonas y un 21,1% el de aquellas nacidas en el extranjero. Cifra que aumenta hasta el 29,5% de las mujeres si víctima y victimario han nacido en el mismo país extranjero (19) .

A la vista de los porcentajes, ha quedado demostrado que la prevalencia de la violencia de género en todas sus dimensiones es superior para las mujeres nacidas en el extranjero bien por la pareja actual como por cualquiera de las ex parejas. Siendo las diferencias muy significativas, y en algunos casos llegando incluso a doblar el número (20) . Dado el alto porcentaje de víctimas extranjeras, así como la gran movilidad profesional existente en el mundo moderno podemos afirmar que la protección de las víctimas a nivel nacional no es suficiente. Deviene necesaria una protección que traspase las fronteras nacionales y es éste el espíritu de la Orden de Protección Europea, aprobada por la directiva 2011/99/UE (LA LEY 24459/2011), y objeto de este trabajo.

Por lo que respecta a las órdenes de protección nacionales, en el primer trimestre del año 2017 (21) se incoaron 9.438 de las cuales 254 —un 3%— fueron inadmitidas, 6.393 —un 68%— adoptadas y 13.749 —un 30%— denegadas y la ratio de órdenes de protección y mujeres víctimas de un 25%. Del total de órdenes, 6.769 —un 72%— fueron incoadas para mujeres nacionales y 2.669 —un 29%— para extranjeras. Así, casi un tercio de órdenes se refieren a mujeres extranjeras, lo cual viene a confirmar que la protección nacional deviene insuficiente (22) .

Además, en la Memoria Anual presentada por el Ministerio Fiscal para el año 2016 y publicada en 2017 (23) , la Orden

Europea de Protección aparece como un nuevo mecanismo para mejorar la protección de las víctimas. Recoge el informe que durante el año 2016 tuvieron lugar en España, como Estado de emisión, tres solicitudes de Orden Europea de Protección (DP 62/16 del JVM n.º 1 de Barcelona; —Ejecutoria 336/15 del J. Penal n.º 1 de Ourense; y Sumario n.º 399/16 del JVM de Pontevedra—) (24) .

## 2. Violencia sobre la mujer en Europa

Según la encuesta del FRA una de cada tres mujeres europeas —un 33%— ha experimentado violencia física y/o sexual desde los 15 años de edad. Este porcentaje se reduce a aproximadamente una de cada cuatro —un 22%— si solo nos centramos en la violencia sufrida por parte de la pareja o ex pareja (25) . Una de cada tres mujeres europeas —un 32%— ha experimentado maltrato psicológico a manos de su pareja actual o anterior (26) . Y en torno al 14% de las mujeres han recibido de forma reiterada llamadas telefónicas o mensajes ofensivos o amenazadores de una misma persona, reduciéndose al 9% si han sufrido este acoso por parte de su pareja anterior (27) . Nuevamente una de cada tres —un 35%— fue víctima de algún tipo de violencia durante la infancia (28) .

En noviembre de 2016, la Comisión Europea publicó el informe «Special Eurobarometer 449» en el que se recoge la percepción que la ciudadanía de la Unión Europea tiene acerca de la violencia de doméstica (29) . El 74% de las personas encuestadas consideran que la violencia contra las mujeres es común su país (30) al mismo tiempo que la rechazan al calificarla de inaceptable (según el 96% de la población encuestada) (31) .

La percepción de la violencia como un problema de ámbito privado va desapareciendo del imaginario colectivo, tan sólo un 15% de las personas encuestadas aceptan que el problema de la violencia doméstica debe ser resuelto en la esfera familiar (32) . Sin embargo, estos porcentajes contrastan con el escaso uso de los medios institucionales a la hora de contar un caso de violencia doméstica. Según el Eurobarómetro, el mayor porcentaje de personas decide hablar con una amiga/o o con un miembro de la familia —39%— o persona involucrada —33%—. Mientras que cerca del 12% acude a la policía, el 8% se dirige a los centros de salud y un 7% a centros de apoyo públicos o privados (33) . No obstante, el hogar sigue siendo el espacio donde tienen lugar las agresiones contra las mujeres según el 86% de los encuestados.

Por último, el acoso sexual contra las mujeres es muy común —20%— o bastante común —50%— en los Estados de la Unión Europea.

## III. Reflexiones

En España las últimas cifras de víctimas de violencia de género con nacionalidad extranjera junto a la movilidad de los jóvenes, ya sea por motivos profesionales o personales, reflejan la necesidad de un instrumento jurídico de protección con carácter transnacional, la Orden Europea de Protección. La lectura de los datos ofrecidos por el FRA es tristemente similar a la ofrecida por la macroencuesta española. Aunque han pasado dos y tres años desde que ambas encuestas se realizaron, los últimos datos no auguran un futuro mejor: siendo 44 las mujeres asesinadas en 2016 y 46 las asesinadas en los primeros 11 meses (34) . Además, en noviembre se contabilizaban 7 menores de edad víctimas de esta lacra, siendo 2017 el peor año desde que existen datos estadísticos (35) .

Pese a la magnitud del problema que las cifras reflejan llama la atención la falta absoluta de datos exactos, fiables y comparables sobre la dimensión real de la violencia ejercida contra las mujeres. Tampoco existe un estudio detallado en la UE de violencia sobre la mujer, en tanto en cuanto ni siquiera los países de la unión disponemos de un concepto de violencia sobre la mujer. Ni disponemos de un registro para conocer el número de órdenes de protección europeas dictadas y los motivos de éstas.

A pesar de que la Orden Europea de Protección se antoja un instrumento fundamental para la protección de las víctimas en general, y las víctimas de violencia de género en particular, nos ha sido imposible responder al interrogante con que iniciábamos este artículo, ya que no hay datos oficiales al respecto, y de los que hemos encontrado desconocemos la nacionalidad de las víctimas —de los datos hallados a nivel estatal solo podemos conocer cuántas víctimas son nacionales y cuántas son extranjeras—.

Esta falta de datos dificulta la correcta evaluación del alcance del problema e impide una respuesta eficaz por parte de los Estados. Y es por ello que en el marco del proyecto DER 2015-70568-R «La construcción de Europa a través de la cooperación judicial en el marco de la protección de las víctimas de violencia de género» se firmó un Convenio Marco de Colaboración con la Secretaría de Estado para la Seguridad dado nuestro interés mutuo en la lucha y erradicación de la violencia contra las mujeres. Conocer la nacionalidad de las víctimas, así como los países a los que estas se desplazan servirá para una mejor y más eficaz implementación de la Orden Europea de Protección y, por qué no, la creación en un futuro de una Orden Internacional de Protección.

(1) BOE núm. 282 de 21 de noviembre de 2014.

- (2) Tengamos en consideración que se trata de un delito en el que víctima y victimario tienen, o han tenido, una relación, y en donde es muy común que subsistan vínculos (hijos, patrimonio, etc.). Estas circunstancias provocan que el victimario pretenda seguir controlando a su víctima a pesar de que ésta se encuentre en otro país.
- (3) ROJAS MARCOS, Luis, «Semillas y antídotos de la Violencia en la Intimidad» en *Violencia: tolerancia cero. Programa de prevención de la Obra Social «la Caixa»* 2005, pág. 90.
- (4) CHAPARRO MATAMOROS, Pedro, «La orden europea de protección». *Rev. Boliv. De derecho* n.º 14, julio 2012, ISSN: 2070-8157, págs. 20-37.
- (5) La Macroencuesta de Violencia contra la Mujer se realiza cada cuatro años desde 1999, siendo la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género la encargada de su elaboración desde el año 2011. En *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer*, año 2015, pág. 3.
- (6) <http://fra.europa.eu/es>
- (7) Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, año 2015, pág. 5.
- (8) Prefacio FRA.
- (9) Lema del movimiento feminista.
- (10) Entendemos por violencia física cualquier acto que supone daño no accidental, bien usando la fuerza física o bien tipo de arma u objeto que pueda provocar, o no, lesiones.
- (11) Hace referencia al acto de coacción hacia una persona con el objeto de que lleve a cabo una determinada conducta sexual y, por extensión, también los comentarios.
- (12) La violencia psicológica es un tipo de violencia que implica una coerción, aunque no haya uso de la fuerza física.
- (13) La violencia económica es una forma de control que se puede producir en las relaciones de parejas consistente en la falta de libertad que el victimario ofrece a su víctima en la realización de aquellos gastos necesarios para cubrir sus necesidades siendo que la víctima debe dar justificación constante de dónde y cómo ha gastado el dinero.
- (14) Las manifestaciones de la violencia de género que aquí se analizan muestran una dimensión de la violencia contra las mujeres más amplia de la que ofrece la definición que contempla el art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre (LA LEY 1692/2004), de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- (15) Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, año 2015, págs. 11 y ss.
- (16) Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, año 2015, págs. 33 y ss.
- (17) Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, año 2015, págs. 53 y ss.
- (18) Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, año 2015, págs. 73 y ss.
- (19) Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, año 2015, págs. 103 y ss.
- (20) Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, año 2015, págs. 349 y ss.
- (21) Informe realizado por el Consejo General del Poder Judicial, disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/La-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-judicial--Primer-trimestre-de-2017>
- (22) <http://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/ESTADÍSTICA/INFORMES%20ESTADÍSTICOS/FICHERO/20160310%20Violencia%20sobre%20la%20Mujer%20-%20Año%202015%20v3.pdf>

- (23) [https://www.fiscal.es/fiscal/PA\\_WebApp\\_SGNTJ\\_NFIS/descarga/MEMFIS17.pdf?idFile=29785b53-1da6-4b5e-8f91-fb1ea3650496](https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/MEMFIS17.pdf?idFile=29785b53-1da6-4b5e-8f91-fb1ea3650496)
- (24) Memoria Anual presentada por el Ministerio Fiscal, pág. 465.
- (25) Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones. FRA. European Union Agency for Fundamental Rights. ISBN 978-92-9239-380-9 Año 2014, pág. 17.
- (26) Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones. FRA. European Union Agency for Fundamental Rights. ISBN 978-92-9239-380-9 Año 2014, pág. 26.
- (27) Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones. FRA. European Union Agency for Fundamental Rights. ISBN 978-92-9239-380-9 Año 2014, pág. 29.
- (28) Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones. FRA. European Union Agency for Fundamental Rights. ISBN 978-92-9239-380-9 Año 2014, pág. 35.
- (29) El informe analiza la violencia que sufren las mujeres y la que sufren los hombres como dos fenómenos diferenciados en el marco teórico-conceptual de la violencia doméstica para poder realizar una comparativa y determinar la prevalencia de la violencia sobre un sujeto concreto, las mujeres. Disponible en: [https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2115\\_85\\_3\\_449\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2115_85_3_449_ENG)
- (30) Special Eurobarometer 449 - November 2016: Gender-based violence Report. European Commission, Directorate-General for Communication, ISBN 978-92-79-62608-1 Año 2016, pág. 8.
- (31) Special Eurobarometer 449 - November 2016: Gender-based violence Report. European Commission, Directorate-General for Communication, ISBN 978-92-79-62608-1 Año 2016, pág. 16.
- (32) Special Eurobarometer 449 - November 2016: Gender-based violence Report. European Commission, Directorate-General for Communication, ISBN 978-92-79-62608-1 Año 2016, pág. 36.
- (33) Special Eurobarometer 449 - November 2016: Gender-based violence Report. European Commission, Directorate-General for Communication, ISBN 978-92-79-62608-1 Año 2016, pág. 29.
- (34) [http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/pdf/Vmortales\\_2017\\_04\\_12.pdf](http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/pdf/Vmortales_2017_04_12.pdf)
- (35) <http://www.publico.es/sociedad/2017-ano-ninos-asesinados-violencia-genero-madres.html> y [http://www.huffingtonpost.es/2017/10/11/2017-el-ano-mas-mortal-para-los-menores-victimas-de-violencia-machista\\_a\\_23239557/](http://www.huffingtonpost.es/2017/10/11/2017-el-ano-mas-mortal-para-los-menores-victimas-de-violencia-machista_a_23239557/)

